



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Rechtliche Instrumente für das Dürre-Management
Eine rechtssystemübergreifende Untersuchung unter besonderer
Berücksichtigung des öffentlichen Wasserrechts in Baden-
Württemberg und Spanien“**

Dissertation vorgelegt von Peter Zoth

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

A. Einleitung

In Zukunft wird in Deutschland vermehrt mit Dürreereignissen zu rechnen sein.¹ Untersuchungen zum Klimawandel zeigen, dass insbesondere für den Süden Deutschlands die Wahrscheinlichkeit von Trockenheitsextremen in den Sommermonaten zugenommen hat und noch weiter ansteigen wird.² Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieser Untersuchung herauszuarbeiten, welche rechtlichen Instrumente im öffentlichen Wasserrecht für das Dürre-Management zur Verfügung stehen. Des Weiteren wird die Frage diskutiert, ob die bestehenden Instrumente ausreichend sind, um Umwelt und Gesellschaft vor Dürreereignissen zu schützen.

(Haupt-)Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist das öffentliche Wasserrecht im Bundesland Baden-Württemberg. Die Thesen sind jedoch nicht auf Baden-Württemberg beschränkt, sondern gelten auch für die anderen Bundesländer entsprechend.

Zum Vergleich wird das Wasserrecht herangezogen, das spezifische rechtliche Instrumente für das Dürre-Management kennt. Es wird geprüft, inwieweit dieses rechtliche Instrumentarium als Vorbild für die Weiterentwicklung des öffentlichen Wasserrechts in der Bundesrepublik dienen kann.

B. Grundlagen

Unter dem Begriff der „Dürre“ versteht die Untersuchung ein natürliches Ereignis, das zu einem zeitweiligen Rückgang des sonst verfügbaren Wasserdargebots führt, häufig hervorgerufen durch niederschlagsarme Zeitabschnitte oder jahreszeitlich überdurchschnittliche Temperaturen und Hitzeperioden.³ Eine Dürre kann ökologische, ökonomische und soziale Auswirkungen haben. In ökologischer Hinsicht führt eine Dürre zu einer Verschlechterung der Wasserqualität und zu einem Rückgang der Grundwasserneubildung. In ökonomischer Hinsicht beeinträchtigen Dürren insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, die Landwirtschaft, die Energiewirtschaft sowie die Schifffahrt. In sozialer Hinsicht können Nutzungskonflikte zwischen Wassernutzern entstehen.

Das Dürre-Management gliedert sich in die Handlungsfelder der Dürre-Vorsorge und des operativen Dürre-Managements. Die Dürre-Vorsorge umfasst langfristig angelegte Maßnahmen, die darauf abzielen, die möglichen Auswirkungen einer Dürre bereits im Vorfeld zu minimieren. Das operative Dürre-Management zielt auf kurzfristige Maßnahmen, um negative Auswirkungen einer Dürre noch zu verhindern oder zumindest abzumildern.⁴

C. Vorgaben des Wasserrechts der EU für das Dürre-Management

Auf europäischer Ebene gibt es bislang keinen Rechtsakt, der ausschließlich das Dürre-Management zum Gegenstand hat. Aus der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁵ lassen sich jedoch Pflichten für die Gewässerbewirtschaftung unter Dürre-Bedingungen ableiten. Aus dem

¹ Vgl. UBA (Hrsg.), Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel, S. 77 f.

² Vgl. LUBW/Bayerisches Landesamt für Umwelt/Landesamt für Umwelt Rheinland-Pfalz u. a., Klimawandel im Süden Deutschlands - Herausforderungen - Anpassungen. Folgen für die Wasserwirtschaft, S. 10; Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.), Anpassungsstrategie Baden-Württemberg an die Folgen des Klimawandels - Fachgutachten für das Handlungsfeld Wasserhaushalt - Teil A: Langfassung, S. 36.

³ Stölzle/Stahl, Standort 2011, 94.

⁴ Bayerisches Landesamt für Umwelt, Niedrigwasser in Bayern - Grundlagen, Veränderung und Auswirkungen, S. 119; LWA (Hrsg.), Leitlinien für ein nachhaltiges Niedrigwassermanagement, S. 9.

⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik („Wasserrahmenrichtlinie“), ABIEG L 327/1 v. 22.12.2000, S. 1 ff.

Verschlechterungsverbot folgt die Pflicht der Verwaltung, die Gewässerbewirtschaftung so auszurichten, dass eine Verschlechterung des Gewässerzustandes während Dürren vermieden wird. Die Umsetzung des von der WRRL geforderten „guten Gewässerzustandes“ wirkt sich positiv auf die Widerstandsfähigkeit von Gewässern gegenüber Dürren aus. Durch die Umsetzung des „guten Gewässerzustandes“ werden Belastungsfreiräume geschaffen, die die Dürre-Auswirkungen abpuffern. Zudem wird die menschliche Verstärkung von Dürre-Auswirkungen vermindert.

Art. 4 VI WRRL gestattet unter besonderen Voraussetzungen den Eintritt einer „vorübergehenden Verschlechterung“ des Gewässerzustandes für den Fall einer „lang anhaltenden Dürre“. Unter dem Begriff der „lang anhaltenden Dürre“ ist ein außergewöhnlicher zeitweiliger natürlicher Rückgang der durchschnittlich verfügbaren Wasservorkommen zu verstehen. Als Indikatoren zur Identifizierung „lang anhaltender Dürre“ dürfen nur solche verwendet werden, die sich auf natürliche Parameter beziehen und unbeeinflusst von menschlicher Bewirtschaftungstätigkeit sind.

Dürre-Management-Pläne können in die von der WRRL geforderten Bewirtschaftungspläne als „ergänzende Programme“ integriert werden. Zudem ist es möglich, Maßnahmen des Dürre-Managements als „ergänzende Maßnahmen“ in die Maßnahmenprogramme aufzunehmen.

Um die Rechtssicherheit bei der Anwendung der WRRL zu verbessern, sollte die Richtlinie um Begriffsbestimmungen für die Begriffe der „Dürre“ sowie der „lang anhaltenden Dürre“ erweitert werden. Zudem ist der nur schwer verständliche Wortlaut des Art. 4 VI 1 WRRL zu vereinfachen.

Die EU-Kommission hat in den Jahren 2007 bis 2012 die „Strategie gegen Wasserknappheit und Dürren“ durchgeführt. Eckpunkte dieser Strategie waren die Senkung der Nachfrage nach Wasser sowie die Aufstellung von Dürre-Management-Plänen.⁶ Für zukünftige EU-Strategien ist zu fordern, dass die regionalen Unterschiede beim Wasserverbrauch sowie die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Verwaltungsorganisation stärker berücksichtigt werden.

D. Rechtliches Dürre-Management in Deutschland⁷

Das Dürre-Management ist keine freiwillige Leistung des Staates. Handlungspflichten zur Verminderung von Dürre-Auswirkungen ergeben sich aus der Pflicht des Staates zum Schutz der menschlichen Unversehrtheit und Gesundheit (Art. 2 II 1 GG), der Pflicht des Staates zur Sicherung menschengerechter Lebensgrundlagen (Art. 2 II 1 GG i.V.m. Art. 1 I GG) sowie dem Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG). Einfachgesetzliche Pflichten folgen aus der Pflicht zur Gewährleistung der öffentlichen Wasserversorgung (§ 44 WG-BW), der Pflicht zur Gewässeraufsicht (§ 100 WHG) sowie der Pflicht zur Strompolizei (§ 24 WaStrG).

Das öffentliche Wasserrecht von Baden-Württemberg sieht kein spezifisches Instrumentarium für das Dürre-Management vor. Gleichwohl finden sich im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG) als auch dem Wassergesetz von Baden-Württemberg (WG-BW) Instrumente und Handlungspflichten, die sich für das Dürre-Management eignen.

⁶ Vgl. *Europäische Kommission*, Antworten auf die Herausforderung von Wasserknappheit und Dürre in der Europäischen Union - Mitteilung KOM (2007) 414 endg.; *Europäische Kommission*, Bericht über die Überprüfung der EU-Strategie zur Bekämpfung von Wasserknappheit und Dürren - Mitteilung KOM (2012) 380 endg.

⁷ Vgl. hierzu auch *Zoth/Caillet/Mager*, Herausforderungen und Realität eines Dürremanagements in Baden-Württemberg - ein Bericht aus dem Forschungsnetzwerk DRiER, VBIBW 2019, 133, (133 ff.).

Handlungsoptionen zur Dürre-Vorsorge sind die Verbesserung der Gewässerqualität, die Sicherstellung einer effizienten Wassernutzung, die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche, die Stärkung der Kooperation von Wassernutzern, technische Maßnahmen zur Erhöhung der Wasserverfügbarkeit, die Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen sowie die Information potenziell Betroffener. Handlungsoptionen des operativen Dürre-Managements sind die Nutzung zusätzlicher Wasservorkommen, die Einschränkung der Wassernutzung und die Auszahlung von Entschädigungsleistungen an Betroffene.

Zur Verbesserung und Gewährleistung der Gewässerqualität können in wasserrechtlichen Gestattungen Grenzwerte in Form von Inhaltsbestimmungen (§ 13 I WHG) festgelegt werden. Positiv auf die Gewässerqualität wirken sich zudem das Verbot der Unterschreitung einer Mindestwasserführung (§ 33 WHG), die Pflicht zur Herstellung der Durchgängigkeit von Gewässern (§ 34 WHG) sowie die Ausweisung von Wasserschutzgebieten (§ 51 I WHG) aus. Negativ zu bewerten ist, dass der Begriff der „Mindestwasserführung“ vom WHG nur sehr unpräzise bestimmt wird.⁸ Auch können bei der Ausweisung von Wasserschutzgebieten Ausgleichsforderungen der Landwirtschaft entstehen.

Instrumente zur Sicherstellung einer effizienten Wassernutzung sind das Verbot nutzlosen Aufstauens von Wasser (§ 14 V WG-BW), die Pflicht der Träger der öffentlichen Wasserversorgung zur Hinwirkung auf einen sparsamen Umgang mit Wasser (§ 50 III WHG) sowie das Wasserentnahmeentgelt (§§ 100 ff. WG-BW). Die Pflichten lassen den Adressaten einen großen Ermessensspielraum, wie sie die Pflicht zur effizienten Wassernutzung umsetzen. Allerdings hat sich dies bislang noch nicht negativ auf die Entwicklung des Wasserverbrauchs in Deutschland ausgewirkt.

Instrumente zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche sind die Pflicht der Wasserbehörden zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (§ 12 III WG-BW) sowie der Grundsatz der ortsnahe Versickerung oder Verrieselung von Niederschlagswasser (§ 55 II WHG). Kritisch anzumerken ist, dass die Regelung des § 55 II WHG nur für neuzubauende Anlagen gilt.

Zur Stärkung der Kooperation von Wassernutzern können Wasserverbände nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG) gebildet werden. So können finanzielle Risiken, die mit der Investition in Vorsorgemaßnahmen verbunden sind, auf mehrere Personen verteilt werden.

Spezifische Instrumente, die eine Koordinierung des Dürre-Managements in Baden-Württemberg sicherstellen, gibt es bislang nicht. Insbesondere enthalten die Bewirtschaftungspläne keine Definition, unter welchen Umständen eine „lang anhaltende Dürre“ i.S.d. Art. 4 VI WRRL vorliegt. In Bayern gibt es mit dem „Alarmplan für den staugeregelten Main“ eine Verwaltungsvorschrift, die die Meldewege im Falle kritischer Niedrigwasserstände am Main regelt.

Die Information potenziell von Dürre betroffener Personen bedarf keiner gesonderten Rechtsgrundlage. Allerdings gibt es derzeit auch keine einfachgesetzlichen Pflichten über Dürren zu informieren. Aus dem geltenden Wasserrecht lässt sich zudem keine Rechtspflicht zur Eigenvorsorge vor Dürren ableiten.

Ein Rückgriff auf zusätzliche Wasservorkommen während Dürren ist rechtlich nur sehr eingeschränkt möglich. Die Wasserbehörden sind insbesondere gem. § 12 II Nr.1 WHG verpflichtet, einen Antrag auf Gewässerbenutzung zu versagen, wenn eine schädliche

⁸ Vgl. hierzu *Caillet/Kraft/Maurer/Zoth*, Die Mindestwasserführung als Instrument des Gewässerschutzes vor den Auswirkungen von Niedrigwasserereignissen, ZfU 2018, 385, (385 ff.).

Gewässeränderung zu erwarten ist. Ausnahmen von der allgemeinen Zulassungspflicht der Gewässerbenutzung sind nur in Notfällen (§ 8 II WHG) zulässig.

Rechtsgrundlage für die Anordnung von Verbrauchsverboten im Rahmen der öffentlichen Wasserversorgung ist § 44 VI 2 WG-BW. Nach § 46 VI 2 WG-BW ist die Gemeinde ermächtigt, zum Vollzug der Wasserversorgungssatzung diejenigen Anordnungen zu treffen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen. Sieht die Wasserversorgungssatzung keine Befugnis zur Einschränkung der Wassernutzung vor, so können Verbrauchsverbote auch auf Grundlage von §§ 1, 3 PolG-BW angeordnet werden.

Die Gewässerbenutzung im Rahmen einer wasserrechtlichen Gestattung kann während einer Dürre kurzfristig auf Grundlage der wasserrechtlichen Generalklausel (§ 100 I 1 WHG i.V.m. § 75 I WG-BW) eingeschränkt werden. Die Generalklausel geht der Vorschrift des § 13 II Nr. 2 lit. b) WHG vor. Der wasserrechtliche Gemeingebrauch kann auf Grundlage von § 21 II Nr. 1 WG-BW durch Allgemeinverfügung kurzfristig eingeschränkt werden.

Zur Koordinierung des Niedrigwasser-Managements wurden vom Regierungspräsidium Stuttgart in der Vergangenheit verschiedene sog. Rundschreiben versandt. Die Rundschreiben sind ihrer Rechtsnatur nach Verwaltungsvorschriften. Sie enthalten Vorgaben an die unteren Wasserbehörden zur Beschränkung der Gewässerbenutzung bei Niedrigwasser.

Der Bund und die Länder haben im Dürresommer 2018 Entschädigungen für Dürreschäden geleistet. Maßgebliche Rechtsgrundlagen hierfür waren die Rahmenregelungen der EU für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten im Zeitraum 2014-2020, die Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse (RRL), die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung Dürre 2018 sowie die Verwaltungsvorschrift zur Dürrehilfe 2018 des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Entschädigungsleistungen sind jedoch kritisch zu sehen, da sie nicht die Risikoversorge potenziell Betroffener fördern.

E. Rechtliches Dürre Management in Spanien

In Spanien wird zum Dürre-Management auf einen Mix aus proaktiven und reaktiven Instrumenten zurückgegriffen.⁹ Instrumente der Dürre-Vorsorge sind die Pflicht des Umweltministeriums zur Festlegung eines einheitlichen Bewertungssystems für Dürren, die Aufstellung von Dürreplänen und die Festlegung von ökologischen Restwassermengen in den Bewirtschaftungsplänen. Instrumente des operativen Dürre-Managements sind die Ausrufung des Dürrezustandes, der Rückgriff auf administrative Instrumente zur Beschränkung der Wassernutzung, die Nutzung von „Rechtsmärkten für Wassernutzungsrechte“, die Absenkung von Schutzstandards sowie der Rückgriff auf Notstandsbefugnisse.¹⁰

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten für die Grund- und Oberflächengewässer sind in Spanien zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften nach dem Prinzip der einheitlichen Bewirtschaftung des Flusseinzugsgebietes verteilt. Der Zentralstaat verfügt über die Zuständigkeit für die „zwischen-gemeinschaftlichen Flusseinzugsgebiete“, also die Flusseinzugsgebiete, die sich über mehr als eine Autonome Gemeinschaft erstrecken. Auf Grund der geographischen Struktur Spaniens ist der Zentralstaat *de facto* für die Mehrzahl der Gewässer zuständig.

Zentrale Rechtsgrundlage des staatlichen Wasserrechts ist das „Überarbeitete Wassergesetz“ (*Texto refundido de la Ley de Aguas – TRLA*). Das staatliche Wassergesetz enthält u.a. Vorgaben zur Nutzung der Gewässer, der wasserwirtschaftlichen Planung sowie zum Aufbau der staatlichen Gewässerverwaltung. Die Nutzung der Grund- und Oberflächengewässer wird in Spanien über das Rechtsinstitut des öffentlichen Wassereigentums reguliert. Für die zulässige Ausübung des Sondergebrauchs ist in der Regel eine Konzession zu beantragen. Durch die Konzession erwirbt der Wassernutzer ein Recht zum Sondergebrauch (Wassernutzungsrecht).

Für die Verwaltung des öffentlichen Wassereigentums sind in den staatlichen Flusseinzugsgebieten die Flussgebiets-Organisationen zuständig. Zu den Aufgaben der Flussgebiets-Organisation zählen u.a. die Erteilung von Konzessionen sowie der Bau und die Bewirtschaftung von wasserwirtschaftlichen Anlagen. Die Bewirtschaftungspläne der Flussgebietseinheit dienen neben der Information der Bevölkerung insbesondere der Steuerung der mengenmäßigen Bewirtschaftung der Wasservorkommen. Die Vorgaben der Bewirtschaftungspläne entfalten Bindungswirkung für die Verwaltung; Entscheidungen der Verwaltung, die den Bewirtschaftungsplänen widersprechen sind rechtswidrig.

Im spanischen öffentlichen Wasserrecht gibt es verschiedene Dürre-Begriffe: Der Begriff der „außerordentlichen Dürre“ (*sequía extraordinaria* - vgl. Art. 58, 71 des staatlichen Wassergesetzes) und der Begriff der „lang anhaltenden Dürre“ (*sequía prolongada* – vgl. Art. 18, 38 der Verordnung über die wasserwirtschaftliche Planung). Der Begriff der „außerordentlichen Dürre“ beschreibt das Ausmaß der Gefährdung, in dem Umwelt und Gesellschaft von einem Wassermangel bedroht sind. Der Begriff der „lang anhaltenden Dürre“ beschreibt in Anknüpfung an die WRRL einen außergewöhnlichen zeitweiligen natürlichen Rückgang des Wasserdargebots.

⁹ Vgl. *Estrela/Sancho*, Drought management policies in Spain and the European Union, Water Policy 2016, 153, (153 ff.); *Paneque*, Drought Management Strategies in Spain, Water International 2015, 6689, (6689 ff.).

¹⁰ *Embid Irujo* (Hrsg.), *Sequía e Inundación como fenómenos hidrológicos extremos*, 2018; *Menéndez Rexach*, El derecho de aguas ante las situaciones hidrológicas extremas: inundaciones y sequías, in: Navarro Caballero (Hrsg.), *Desafíos del derecho de aguas*, 85, (S. 85 ff.); *Brufao Curiel*, El régimen jurídico de las sequías: crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima, *Revista de Administración Pública* 2012, 199, (199 ff.).

In Spanien gibt es zwei Arten von Dürrepläne: Die Sonderpläne der Flussgebiets-Organisationen („Sonderpläne für das Handeln in Alarmzuständen und Zuständen möglicher Dürre“ – „*Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual Sequía*“ – PES) und die Notfallpläne der Gemeinden, die für die Wasserversorgung von mehr als 20.000 Menschen verantwortlich sind (*Planes de Emergencia ante situaciones de sequía* – PEMS). Beide Pläne wurden zum ersten Mal im Jahr 2007 aufgestellt. Im Jahr 2018 wurden die Sonderpläne umfassend aktualisiert. Wesentliche Änderungen der Reform war die Einführung eines doppelten Bewertungssystems für die Zustände der „lang anhaltenden Dürre“ und der „vorübergehenden Wasserknappheit“ sowie eine verstärkte Ausrichtung der Pläne auf Notfallmaßnahmen.

Die Sonderpläne sind im Hinblick auf ihre Rechtsnatur als Interne Anordnung (*instrucción interna*) einzustufen. Zu kritisieren ist, dass Art. 27 des Gesetzes über den Nationalen Wasserbewirtschaftungsplan den Inhalt der Dürre-Pläne nur sehr oberflächlich regelt. Art. 27 verstößt daher gegen den Vorbehalt des Gesetzes.

Die Funktion der ökologischen Restwassermengen besteht darin, für die Flora und Fauna eines Gewässers genügend Wasserreserven zu sichern. Die Eignung der spanischen rechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässerökologie ist jedoch fraglich. Die örtliche Wasserversorgung (*abastecimiento de poblaciones*) ist nicht an die Einhaltung der ökologischen Restwassermengen gebunden. Zudem widerspricht das Verfahren zur Festlegung der ökologischen Restwassermengen dem Umweltschutzkonzept der Wasserrahmenrichtlinie, wonach ökologische und sozio-ökonomische Erwägungen strikt zu trennen sind.

Während einer Dürre kann offiziell der „Dürrezustand“ ausgerufen werden. Dies setzt bestimmte Sondervorschriften in Kraft. Nach Art. 49 quáter V der Verordnung über das öffentliche Wassereigentum finden ab dem Zeitpunkt der Ausrufung des Dürrezustandes abgesenkte ökologische Restwassermengen Anwendung. Zudem werden die in den Dürreplänen hierfür festgelegten Maßnahmen aktiviert.

Die Flussgebiets-Organisation kann zur Beschränkung der Wassernutzung während einer Dürre auf verschiedene Eingriffsbefugnisse zurückgreifen. Art. 55 des staatlichen Wassergesetzes ermächtigt die Flussgebiets-Organisation dazu, bei Wassermangel Anordnungen zur Koordinierung der Nutzung von Stauseen und Grundwasserleitern zu treffen sowie die Wassernutzung zeitweilig zu beschränken. Auf Grundlage von Art. 104 II des staatlichen Wassergesetzes kann zudem die Einleitung von (Ab-)Wasser eingeschränkt werden.

Zur Umverteilung von Wassernutzungsrechten während Dürren kann auf das Rechtsinstrument des „Rechtsmarktes für Wassernutzungsrechte“ („*mercado de derecho de aguas*“) zurückgegriffen werden. Als „Rechtsmarkt für Wassernutzungsrechte“ werden ökonomische Instrumente bezeichnet, die der Umverteilung von Wassernutzungsrechten dienen. Ziel dieser Instrumente ist es, durch die Einbeziehung ökonomischer Faktoren eine optimale Ressourcennutzung sicherzustellen. Der „Rechtsmarkt für Wassernutzungsrechte“ besteht in Spanien aus dem Instrument des Abtretungsvertrages für Wassernutzungsrechte („*contrato de cesión de derechos*“) sowie des Austauschzentrums für Wassernutzungsrechte („*centro de intercambio de derechos*“) Der Abtretungsvertrag über Wassernutzungsrechte ist ein Mechanismus, der es dem Inhaber eines Wassernutzungsrechtes erlaubt, das ihm zugeteilte Wassernutzungsrecht durch Abschluss eines Vertrages zeitweilig an eine andere Person gegen eine Geldleistung zu übertragen. Das „Austauschzentrum für Wassernutzungsrechte“ ist ein Verwaltungsverfahren, das es den Flussgebiets-Organisationen gestattet, unter Einsatz von finanziellen Mitteln Wassernutzungsrechte zu erwerben und an Dritte zu veräußern.

Das spanische Recht sieht für den Fall „lang anhaltender Dürren“ unter bestimmten Voraussetzungen die Absenkung von Umweltschutzstandards vor. Zum einen ist gem. Art. 38 der Verordnung über die wasserwirtschaftliche Planung dann eine vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustandes zulässig. Zum anderen dürfen im Fall „lang anhaltender Dürren“ die in den Bewirtschaftungsplänen festgelegten ökologischen Restwassermengen abgesenkt werden.

In Spanien wird zur Bewältigung von Dürren häufig auf Notstandsbefugnisse zurückgegriffen. Nach Art. 86 I der spanischen Verfassung ist die Regierung ermächtigt, in Fällen eines „außerordentlichen und dringenden Notstandes“ („*extraordinaria y urgente necesidad*“) sog. „Dekret-Gesetze“ („*decretos-leyes*“) zu erlassen. Nach Art. 58 des staatlichen Wassergesetzes darf die Regierung in Fällen „außerordentlicher Dürren“ ein Dekret erlassen, in dem sie alle Maßnahmen zur Beschränkung der Nutzung des öffentlichen Wassereigentums anordnen kann, die zur Bewältigung der Umstände erforderlich sind. Der Rückgriff auf Notstandsbefugnisse muss in einem demokratischen Rechtsstaat auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Vor diesem Hintergrund ist die extensive Auslegung und Anwendung beider Ermächtigungsgrundlagen zu kritisieren.

F. Perspektiven des Landesgesetzgebers für das weitere Vorgehen¹¹

Das geltende öffentlichen Wasserrecht enthält bislang weder eine Dürre-Definition noch ein spezifisches planerisches Instrumentarium für das Dürre-Management. Nur unzureichend berücksichtigt wird zudem die Information über Dürren sowie die Eigenvorsorge potenziell Betroffener.

Instrumente des spanischen Rechts mit Modellcharakter auch für das deutsche Recht sind die Pflicht zur Festlegung eines einheitlichen Bewertungssystems für Dürren, die Aufstellung von Dürreplänen, die Ausrufung des Dürrezustandes sowie die Festlegung einer Definition des Begriffs der „lang anhaltenden Dürre“ in den Bewirtschaftungsplänen. Keinen Modellcharakter haben demgegenüber die Rechtsvorschriften zu den ökologischen Restwassermengen, die administrativen Befugnisse zur Beschränkung der Gewässernutzung, die Befugnis, ökologische Restwassermengen während Dürren abzusenken, die ökonomischen Instrumente zur Umverteilung von Wassernutzungsrechten sowie die Notstandsbefugnisse.

Der Landesgesetzgeber sollte in das WG-BW eine Begriffsbestimmung für den Begriff der „Dürre“ aufnehmen sowie Rechtspflichten zur Aufstellung von Dürre-Management-Plänen, der Förderung der Eigenvorsorge vor Dürren und der Information über Dürren.

¹¹ Vgl. hierzu auch *Zoth/Caillet/Mager*, Herausforderungen und Realität eines Dürremanagements in Baden-Württemberg - ein Bericht aus dem Forschungsnetzwerk DRiER, VBIBW 2019, 133, (138 ff.).